

Bruxelles, 23 decembrie 2016
(OR. en)

15817/16

**Dosar interinstituțional:
2016/0406 (CNS)**

**FISC 241
IA 145**

PROPUNERE

Sursă:	Secretar general al Comisiei Europene, sub semnătura dlui Jordi AYET PUIGARNAU, director
Data primirii:	22 decembrie 2016
Destinatar:	DI Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretarul General al Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2016) 811 final
Subiect:	Propunere de DIRECTIVĂ A CONSILIULUI de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește aplicarea temporară a unui mecanism generalizat de taxare inversă în legătură cu furnizarea de bunuri și servicii care depășesc un anumit prag

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2016) 811 final.

Anexă: COM(2016) 811 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 21.12.2016
COM(2016) 811 final

2016/0406 (CNS)

Propunere de

DIRECTIVĂ A CONSILIULUI

de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește aplicarea temporară a unui mecanism generalizat de taxare inversă în legătură cu furnizarea de bunuri și servicii care depășesc un anumit prag

{SWD(2016) 457 final}
{SWD(2016) 458 final}

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

- **Motivele și obiectivele propunerii**

La 7 aprilie 2016, Comisia a adoptat Planul de acțiune privind TVA¹, care prezintă obiective și măsuri menite să modernizeze sistemul de TVA al UE. Acest plan se bazează pe activitatea desfășurată după publicarea Comunicării privind viitorul TVA², care a fost rezultatul amplului proces de consultare inițiat de Comisie prin Cartea verde privind viitorul TVA³.

Una dintre acțiunile cheie anunțate de Comisie în planul său de acțiune este crearea unui spațiu european unic solid în materie de TVA. În acest scop, va fi necesară instituirea sistemului de TVA definitiv pentru comerțul transfrontalier dintre întreprinderi (B2B - *business-to-business*) din interiorul UE, care să înlocuiască sistemul actual, conceput ca sistem de tranziție.

După cum au convenit Parlamentul European și Consiliul, acest sistem de TVA definitiv se va întemeia pe principiul impozitării în țara de destinație a mărfurilor (așa-numitul „principiu al țării de destinație”), în timp ce sistemul actual se bazează pe scutirea bunurilor livrate în statul membru de plecare. Prin urmare, Comisia și-a anunțat intenția de a prezenta, în 2017, o propunere legislativă cu privire la sistemul de TVA definitiv pentru comerțul transfrontalier, bazată pe această opțiune a „impozitării”.

Cu toate acestea, întrucât elaborarea, adoptarea și implementarea acestei schimbări majore vor dura probabil mai mult timp, Comisia a recunoscut că este necesar să se lucreze în paralel și la alte inițiative, în special la adoptarea de măsuri urgente pentru combaterea fraudei în domeniul TVA și, ulterior, pentru eliminarea „deficitului de TVA”, adică a diferenței dintre veniturile preconizate și veniturile reale din TVA colectate de autoritățile fiscale. Acest deficit de TVA a atins nivelul alarmant de aproape 160 de miliarde EUR⁴, din care aproximativ 50 de miliarde EUR reprezintă pierderi anuale de venituri cauzate de fraudă la nivel transfrontalier⁵.

Una dintre aceste măsuri urgente, avută în vedere de Comisie la cererea anumitor state membre, ar fi să se permită acestor state membre să pună în aplicare, cu titlu temporar, un mecanism generalizat de taxare inversă (*generalised reverse charge mechanism*, GRCM) care ar reprezenta o derogare de la unul dintre principiile generale prevăzute în Directiva TVA⁶, și anume principiul plăților fracționate. În acest scop, Comisia a convenit ca, înainte de a-și

¹ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European referitoare la un plan de acțiune privind TVA - Către un spațiu unic pentru TVA în UE - Momentul deciziei [COM(2016)148 final din 7.4.2016].

² Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European privind viitorul taxei pe valoarea adăugată - Spre un sistem de TVA mai simplu, mai solid și mai eficient adaptat la piața unică [COM(2011) 851 din 6.12.2011].

³ Carte verde privind viitorul taxei pe valoarea adăugată - Spre un sistem de TVA mai simplu, mai solid și mai eficient [COM(2010) 695 din 1.12.2010].

⁴ CASE, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report*

⁵ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods: 2015 Final Report*.

⁶ Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 347, 11.12.2006, p. 1).

prezenta concluziile, să evalueze temeinic implicațiile politice, juridice și economice ale acestui GRCM temporar.

Această analiză aprofundată, la nivel tehnic, a GRCM, cu un prag de facturare de 10 000 EUR, a fost realizată și apoi prezentată în cadrul reuniunii ECOFIN din 17 iunie 2006. În contextul unui acord politic cu privire la politica antifraudă generală din UE, Comisia a făcut următoarea declarație, consemnată în procesul-verbal al ECOFIN: „*Comisia se angajează să prezinte, înainte de sfârșitul anului, o propunere legislativă care să permită unor state membre să deroge de la sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată prin aplicarea unui mecanism generalizat de taxare inversă pentru livrările interne care depășesc un anumit prag, precum și să mențină piața internă.*”

- **Coerența cu dispozițiile existente în domeniul de politică**

Scopul prezentei propuneri legislative este limitat ca domeniu de aplicare și ca durată și nu aduce atingere elaborării sistemului de TVA definitiv, bazat pe impozitarea livrărilor transfrontaliere.

2. TEMEIUL JURIDIC, SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

- **Temeiul juridic**

Prezenta directivă modifică Directiva TVA în temeiul articolului 113 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Deoarece este vorba despre o derogare de la principiul fundamental al plăților fracționate, un temei juridic specific privind această aplicare temporară a unui GRCM pentru bunurile și serviciile care depășesc un anumit prag este cea mai bună cale de urmat și este în concordanță cu planul de acțiune privind TVA.

- **Subsidiaritatea (în cazul competențelor neexclusive)**

În conformitate cu principiul subsidiarității, astfel cum a fost prevăzut la articolul 5 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), UE poate interveni numai dacă obiectivele preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre și, prin urmare, având în vedere amploarea și efectele acțiunii propuse, pot fi realizate mai bine la nivelul UE.

Statele membre nu ar putea acționa în mod individual, întrucât aplicarea unui GRCM de către state membre individuale nu poate fi considerată o „derogare normală” în sensul articolului 395 din Directiva TVA, având în vedere că acest lucru presupune o modificare fundamentală a sistemului de TVA. Prin urmare, pentru ca statele membre să poată aplica un GRCM, este necesară o propunere a Comisiei de modificare a Directivei TVA care să permită un astfel de sistem derogatoriu. Propunerea conferă totuși un grad ridicat de subsidiaritate statelor membre, întrucât aplicarea mecanismului este voluntară și fiecare stat membru poate decide dacă să solicite sau nu derogarea, cu condiția îndeplinirii criteriilor.

- **Proporționalitate**

Datorită caracterului său facultativ și temporar, măsura este proporțională cu obiectivul urmărit, și anume combaterea fraudei în anumite state membre care nu dispun de capacitatea administrativă necesară pentru a acționa cu eficacitate sau care se confruntă cu o creștere semnificativă a fraudei în domeniul TVA. Autorizarea aplicării GRCM depinde de

îndeplinirea unor criterii predefinite care vizează limitarea domeniului de aplicare a măsurii la statele membre care sunt deosebit de afectate de fraudă de tip carusel. În acest context, un deficit de TVA care depășește cu 5 puncte procentuale media UE și o pondere de peste 25 % a fraudei de tip carusel în cadrul deficitului total de TVA al unui stat membru sunt considerate criterii rezonabile și reprezentative pentru identificarea statelor membre afectate mai mult decât ar fi normal. În plus, din cauza incertitudinii efectelor măsurii în ceea ce privește deplasarea fraudei, un stat membru care are o graniță comună cu un stat membru care aplică GRM ar trebui să fie, la rândul său, autorizat să aplice acest mecanism în anumite condiții.

Totodată, ar trebui monitorizat îndeaproape impactul asupra pieței interne. În acest scop, ar trebui să i se confere Comisiei, printr-o clauză de salvagardare, competența de a abroga derogările, fără efect retroactiv, în cazul în care impactul asupra pieței interne ar fi negativ.

- **Alegerea instrumentului**

Se propune o directivă, în scopul modificării Directivei TVA.

3. REZULTATELE EVALUĂRILOR EX-POST, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRII IMPACTULUI

- **Consultări cu părțile interesate**

Nu a fost realizată nicio consultare specială a părților interesate.

Consultarea publică deschisă cu privire la „Cartea verde privind viitorul taxei pe valoarea adăugată - Spre un sistem de TVA mai simplu, mai solid și mai eficient” [COM(2010) 695], care a primit 1 700 de contribuții, a permis Comisiei să înțeleagă foarte bine care sunt problemele și posibilele soluții, inclusiv în privința aspectelor legate de taxarea inversă. Detalii suplimentare sunt disponibile în anexa 2 la evaluarea impactului.

Reprezentanții administrațiilor fiscale și ai societăților au discutat aceste chestiuni în cadrul unei reuniuni a Grupului privind viitorul TVA și a Grupului de experți în domeniul TVA, desfășurate în luna februarie 2016, care a oferit Comisiei o imagine de ansamblu a opiniilor cu privire la eventuala implementare și aplicare a sistemului în cauză.

- **Obținerea și utilizarea expertizei**

Grupului de experți în domeniul TVA, care oferă asistență și consultanță Comisiei Europene cu privire la aspecte legate de TVA, în vederea elaborării de acte legislative și alte inițiative de politică, a fost consultat, după cum s-a menționat anterior, în februarie 2016.

În avizul său din 28 iunie 2016, Platforma REFIT a solicitat instituirea unui regim de TVA mai simplu și mai elementar în UE, evidențiind în special barierele de pe piața internă și sarcina de reglementare creată de regimul actual⁷.

Au fost luate în considerare multe avize adoptate de asociații profesionale și de publicații științifice.

⁷

http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/docs/recommendations/opinion_taxation_1a.pdf

- **Evaluarea impactului**

Evaluarea impactului a fost prezentată pentru prima dată Comitetului de analiză a reglementării la 27 septembrie 2016, iar la 26 octombrie 2016 a avut loc o reuniune. Pe baza avizului emis de acest comitet, a fost prezentat un nou proiect, în legătură cu care comitetul a emis, la data de 28 noiembrie 2016, un aviz pozitiv însoțit de recomandări, în special aceea de a include scenariul cel mai optimist și cel mai pesimist⁸ (a se vedea anexa 1 la evaluarea impactului care însoțește prezenta propunere).

Evaluarea impactului a identificat, ca opțiune preferată, o derogare în vederea aplicării GRCM de către anumite state membre care îndeplinesc criteriile predefinite, pe bază de voluntariat, pentru toate bunurile și serviciile cu un prag de facturare de peste 10 000 EUR. Această opțiune oferă o soluție pe termen scurt pentru statele membre cel mai grav afectate de fraudă de tip carusel, reducând la minimum efectele negative asupra pieței interne prin limitarea deplasării fraudei între statele membre. Este prevăzută o cauză de salvagardare pentru cazul în care măsura va avea efecte negative asupra pieței interne.

4. ALTE ELEMENTE

Propunerea include o clauză de limitare în timp.

⁸

Fișa rezumat este disponibilă la următorul link:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

Propunere de

DIRECTIVĂ A CONSILIULUI

de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește aplicarea temporară a unui mecanism generalizat de taxare inversă în legătură cu furnizarea de bunuri și servicii care depășesc un anumit prag

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 113,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

având în vedere avizul Parlamentului European,

având în vedere avizul Comitetului Economic și Social European, întrucât:

hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială,

întrucât:

- (1) În Planul său de acțiune privind TVA⁹, Comisia și-a anunțat intenția de a prezenta o propunere de regim definitiv privind taxa pe valoarea adăugată (TVA) pentru comerțul transfrontalier direct dintre întreprinderi aflate în state membre diferite, pe baza impozitării furnizării de bunuri și servicii la nivel transfrontalier.
- (2) Având în vedere nivelul actual al fraudei în domeniul TVA și faptul că nu toate statele membre sunt afectate în mod egal de acest tip de fraudă, precum și faptul că implementarea regimului de TVA definitiv va dura mai mulți ani, ar putea fi necesare o serie de măsuri urgente și specifice.
- (3) În acest context, anumite state membre au solicitat permisiunea de a implementa un mecanism generalizat temporar de taxare inversă (denumit în continuare „GRCM” - *generalised reverse charge mechanism*) cu un anumit prag per factură, care ar reprezenta o derogare de la principiile generale ale actualului sistem de TVA în ceea ce privește regimul plăților fracționate, cu scopul de a combate fraudă endemică de tip carusel. Principala cauză a fraudei de tip carusel este actuala scutire de care beneficiază livrările intracomunitare și care permite achiziționarea de bunuri scutite de TVA. Ca urmare, mulți comercianți se fac vinovați de fraudă fiscală deoarece nu plătesc autorităților fiscale TVA-ul pe care îl primesc de la clienții lor. Totodată,

⁹ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European referitoare la un plan de acțiune privind TVA - Către un spațiu unic pentru TVA în UE - Momentul deciziei [COM(2016)148 final din 7.4.2016].

clienții respectivi, fiind în posesia unor facturi valabile, au în continuare dreptul de a beneficia de o deducere fiscală. Aceleași bunuri pot să fie furnizate de mai multe ori, incluzând de fiecare dată livrări intracomunitare care beneficiază de scutire. Forme similare de fraudă de tip carusel pot apărea și în cazul furnizării de servicii. Prin desemnarea persoanei impozabile căreia îi sunt furnizate bunurile sau serviciile drept persoană responsabilă pentru plata TVA, derogarea ar elimina posibilitatea de a comite acest tip de evaziune fiscală.

- (4) Pentru a limita riscul de deplasare a fraudei dintr-un stat membru în altul, toate statele membre care îndeplinesc anumite criterii privind nivelul fraudei de pe teritoriul lor, în special în legătură cu fraudă de tip carusel, și care pot stabili că alte măsuri de control nu sunt suficiente pentru a combate acest tip de fraudă, ar trebui autorizate să utilizeze un GRCM.
- (5) În plus, statele membre învecinate care se confruntă cu un risc grav de deplasare a fraudei pe teritoriul lor din cauza autorizației de utilizare a mecanismului respectiv în alt stat membru ar trebui să primească, la rândul lor, autorizația de a utiliza GRCM în cazul în care alte măsuri de control ar fi insuficiente pentru a combate respectivul risc de fraudă.
- (6) Dacă statele membre aleg să aplice GRCM, ele ar trebui să aplice acest mecanism tuturor furnizărilor de bunuri și servicii care depășesc un prag definit per factură. GRCM nu ar trebui să fie restricționat la anumite sectoare.
- (7) Statele membre care optează pentru aplicarea GRCM ar trebui să introducă obligații specifice de raportare electronică pentru persoanele impozabile, astfel încât să asigure funcționarea și monitorizarea eficace a aplicării GRCM. Aceste state membre ar trebui să depisteze și să prevină toate formele noi de fraudă fiscală.
- (8) Pentru a evalua în mod transparent efectul aplicării GRCM în cazul activităților frauduloase, statele membre în cauză ar trebui să stabilească criterii de evaluare predefinite, care să permită evaluarea nivelului fraudei înainte și după aplicarea GRCM.
- (9) Pentru a asigura condiții uniforme de punere în aplicare a prezentei directive, ar trebui să i se confere Comisiei competențe de punere în aplicare pentru a acorda statelor membre solicitante autorizația de a introduce GRCM.
- (10) Statele membre care optează pentru aplicarea GRCM ar trebui să prezinte Comisiei o cerere de autorizare a aplicării GRCM și să furnizeze informații relevante pentru a permite Comisiei să evalueze cererea respectivă. Dacă este necesar, Comisia ar trebui să poată solicita informații suplimentare.
- (11) Având în vedere efectele neașteptate pe care GRCM le-ar putea avea asupra funcționării pieței interne din cauza posibilei deplasări a fraudei în alte state membre care nu aplică mecanismul respectiv, Comisia ar trebui să poată, ca o măsură de salvagardare, să abroge toate deciziile de punere în aplicare prin care s-a aprobat aplicarea GRCM.
- (12) Având în vedere efectele nesigure pe care le-ar putea avea acest mecanism, el ar trebui să fie limitat în timp.

(13) Pentru a monitoriza îndeaproape impactul asupra pieței interne, toate statele membre ar trebui, în cazul în care GRCM este utilizat cel puțin într-un stat membru, să prezinte rapoarte Comisiei pentru a permite evaluarea impactului asupra fraudei, evaluarea costurilor de asigurare a conformității pe care trebuie să le suporte societățile și evaluarea evoluției activităților frauduloase ca urmare a aplicării GRCM.

(14) Prin urmare, Directiva 2006/112/CE ar trebui modificată în consecință,

ADOPTĂ PREZENTA DIRECTIVĂ:

Articolul 1

În Directiva 2006/112/CE se inserează următorul articol 199c:

„Articolul 199c

(1) Până la 30 iunie 2022, un stat membru poate prevedea, ca mecanism generalizat de taxare inversă (GRCM), că persoana responsabilă pentru plata TVA este, prin derogare de la articolul 193, persoana impozabilă căreia i se livrează bunuri și servicii care depășesc un prag de 10 000 EUR per factură.

Un stat membru care dorește să introducă GRCM trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- (a) să aibă un deficit de TVA, exprimat ca procent din datoria fiscală totală estimată în materie de TVA, cu cel puțin 5 puncte procentuale mai mare decât deficitul de TVA mediu din UE;
- (b) ponderea fraudei de tip carusel în cadrul deficitului total de TVA să fie de peste 25 %;
- (c) să decidă că alte măsuri de control nu sunt suficiente pentru a combate fraudă de pe teritoriul său.

Statul membru anexează la cererea menționată la alineatul (4) calculul deficitului de TVA, realizat conform metodelor și cifrelor disponibile în ultimul raport privind deficitul de TVA publicat de Comisie.

(2) Până la 30 iunie 2022, un stat membru poate prevedea că persoana responsabilă pentru plata TVA este persoana impozabilă căreia i se livrează bunuri și servicii care depășesc un prag de 10 000 EUR per factură, dacă statul membru în cauză:

- (a) are o graniță comună cu un stat membru care este autorizat să aplice GRCM;
- (b) stabilește că există un risc grav de deplasare a fraudei către teritoriul său din cauza autorizației de aplicare a GRCM acordată respectivului stat membru;
- (c) stabilește că alte măsuri de control nu sunt suficiente pentru a combate fraudă de pe teritoriul său.

(3) Statele membre care aplică GRCM stabilesc obligații adecvate și eficiente în materie de raportare electronică pentru toate persoanele impozabile și, în special, pentru persoanele impozabile care furnizează sau care primesc bunurile și serviciile care fac obiectul acestui mecanism.

(4) Statele membre care doresc să aplice GRCM transmit Comisiei o cerere în acest sens și furnizează următoarele informații:

- (a) o justificare detaliată cu privire la faptul că sunt îndeplinite condițiile menționate la alineatul (1) sau (2);
- (b) data de începere a aplicării GRCM și perioada în care urmează să fie aplicat;
- (c) măsurile care urmează a fi luate pentru a informa persoanele impozabile cu privire la introducerea aplicării GRCM;
- (d) o descriere amănunțită a măsurilor de însoțire menționate la alineatul (3).

În cazul în care consideră că nu dispune de toate informațiile necesare, Comisia solicită informații suplimentare în termen de o lună de la primirea cererii. Statul membru solicitant transmite informațiile necesare în termen de o lună de la primirea notificării.

(5) În termen de trei luni de la primirea tuturor informațiilor necesare, Comisia adoptă o decizie de punere în aplicare prin care confirmă că cererea respectă cerințele menționate la alineatul (4) și autorizează statul membru solicitant să aplice GRCM. În cazul în care cerințele nu sunt îndeplinite, Comisia adoptă o decizie de punere în aplicare prin care respinge cererea.

(6) În cazul unui impact negativ considerabil asupra pieței interne, Comisia abrogă toate deciziile de punere în aplicare menționate la alineatul (5), cel mai devreme după șase luni de la intrarea în vigoare a primei decizii de punere în aplicare prin care un stat membru este autorizat să aplice GRCM.

Se consideră că există un impact negativ considerabil dacă sunt întrunite următoarele condiții:

- (a) mai multe state membre care nu aplică GRCM menționat la alineatele (1) și (2) informează Comisia cu privire la o creștere a nivelului fraudei în domeniul TVA pe teritoriul lor din cauza GRCM;
- (b) Comisia stabilește, inclusiv pe baza informațiilor furnizate de statele membre menționate la litera (a), că această creștere este legată direct de aplicarea mecanismului respectiv într-unul sau în mai multe state membre.

(7) Statele membre care aplică GRCM prezintă Comisiei un raport interimar cel târziu la doi ani de la începerea aplicării GRCM. Acest raport trebuie să conțină o evaluare detaliată a eficacității GRCM.

După trei luni de la încheierea aplicării GRCM, statele membre care aplică mecanismul prezintă un raport final cu privire la impactul general al acestuia.

(8) Statele membre care nu aplică mecanismul prezintă Comisiei, cel târziu până la 30 iunie 2019, un raport interimar privind impactul, pe teritoriile lor, al aplicării GRCM de către alte state membre, cu condiția ca GRCM să fi fost aplicat timp de cel puțin un an într-un stat membru până la data respectivă.

Dacă cel puțin un stat membru aplică GRCM, statele membre care nu-l aplică prezintă Comisiei, cel târziu până la 30 septembrie 2022, un raport final cu privire la impactul, pe teritoriul lor, al aplicării GRCM de către alte state membre.

(9) În rapoartele menționate la alineatul (7), statele membre evaluează impactul aplicării GRCM pe baza următoarelor criterii:

- (a) evoluția deficitului de TVA;
- (b) evoluția fraudei în domeniul TVA, în special a fraudei de tip carusel și a fraudei din sectorul comerțului cu amănuntul;
- (c) evoluția sarcinilor administrative ale persoanelor impozabile;
- (d) evoluția costurilor administrative pentru administrația fiscală.

(10) În rapoartele menționate la alineatul (8), statele membre evaluează impactul aplicării GRCM pe baza următoarelor criterii:

- (a) evoluția deficitului de TVA;
- (b) evoluția fraudei în domeniul TVA, în special a fraudei de tip carusel și a fraudei din sectorul comerțului cu amănuntul;
- (c) deplasarea fraudei din statele membre care aplică sau au aplicat GRCM.”.

Articolul 2

Prezenta directivă intră în vigoare în a douăzecea zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Prezenta directivă se aplică până la 30 septembrie 2022.

Articolul 3

Prezenta directivă se adresează statelor membre.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*